

## Previdência Social A Atual Realidade Brasileira.

Entrevistados: \*Assusete Magalhães e

\*\*Osires Lopes da Silva Filho

No intuito de fomentar o debate sobre a Reforma do Sistema Previdenciário Brasileiro, a *Revista do TRF 1ª Região* traz neste número, a opinião de dois conhecedores da matéria.

Trata-se da Desembargadora Federal Assusete Magalhães, que, em sua trajetória laboral, já compôs os quadros de Procuradores do INSS, e que participa, atualmente, de Seção que se ocupa da matéria Previdenciária nesta Corte.

Segue-se a visão, do Dr. Osires Lopes Silva Filho, ex-secretário da Receita Federal e atualmente advogado militante e Professor de Direito na Universidade de Brasília.

### Desembargadora Federal Assusete Magalhães.

Revista: Quais são os principais fatores que inviabilizam o sistema previdenciário brasileiro?

Desembargadora Federal Assusete Magalhães: Muito se tem falado sobre o déficit da Previdência Social no Brasil e sobre a necessidade de sua reforma.

O ex-Ministro Reinold Stephanes, em excelente obra sobre o assunto, denominada *Reforma da Previdência sem segredos*, elenca, como profundo conhecedor da matéria, várias causas, algumas históricas, que levaram ao esgotamento financeiro da Previdência Social, dentre as quais destacam-se:

1 - A inadimplência da União Federal e dos demais entes estatais quanto à sua obrigação de financiar a Previdência Social.

2 - Gasto da reserva técnica da Previdência Social, pela União, fugindo de sua afetação legal específica, qual seja o pagamento de benefícios previdenciários de duração continuada. Cita Reinold Stephanes, na aludida obra, que os saldos da Previdência Social foram usados, por exemplo, na construção de Brasília, na constituição e no aumento de capital de várias empresas estatais, na construção de várias obras, dentre elas a Transamazônica, a Belém-Brasília, a Hidroelétrica de Itaipu e a ponte Rio-Niterói.

3 - A inexistência de um orçamento específico para a Previdência Social: a Constituição Federal de 1988 introduziu o conceito de seguridade social na ordem

\*Desembargadora do TRF - 1ª Região e Membro Titular do Tribunal Regional Eleitoral do DF.

\*\* Advogado e Professor de Direito na Universidade de Brasília.

jurídica nacional como um grande sistema, nele incluindo as políticas de previdência social, saúde e assistência social e lhe atribuindo um orçamento específico, ou seja, o orçamento da seguridade social, distinto do orçamento fiscal, tal situação gerando uma indesejável confusão entre fontes de financiamento e os respectivos programas.

Das fontes vinculadas de financiamento da seguridade social destacam-se as contribuições de empregados e empregadores sobre a folha de salários, a contribuição sobre o faturamento das empresas, a contribuição sobre o lucro líquido e a contribuição para o Pis/Pasep, sendo as contribuições sobre a folha arrecadadas pelo INSS e as demais pela Secretaria da Receita Federal.

Os efeitos financeiros da implementação dos direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988, no que concerne à Previdência Social, e pela sua legislação regulamentadora – Leis 8.212 e 8.213, ambas de 24/07/91 – logo se fizeram sentir com o rápido crescimento da despesa com benefícios previdenciários e com a especialização, na prática, a partir de 1993, da fonte de financiamento sobre a folha de salários para o seu pagamento.

Com efeito, em 1992, como lembra Marcelo Viana Estevão de Moraes, em artigo sobre o tema, a arrecadação das contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de salários, a cargo do INSS, era suficiente para cobrir os gastos com benefícios, com pessoal e com o custeio da Previdência, permitindo ainda o repasse de recursos (15%) para a área de saúde. Afirma ele que, em 1999, tais recursos eram canali-

zados exclusivamente para o pagamento de benefícios, em uma situação de equilíbrio precário, correndo os gastos de pessoal e de custeio à conta de outras fontes e tendo sido suspensos os repasses para a saúde.

Consoante o art. 201 da Constituição Federal, a Previdência Social tem caráter contributivo, do que decorre que os seus benefícios são concedidos apenas mediante contribuição. Segundo a mesma Constituição, as ações nas áreas de assistência social e saúde – que são também custeadas com recursos do orçamento da seguridade social – são prestadas, independentemente de contribuição à seguridade social, a quem delas necessitar.

Assim, com o orçamento único da seguridade social, seus recursos não se destinarão apenas à Previdência Social, ou seja, à concessão e manutenção de benefícios previdenciários, mas serão aplicados também para custear ações nas áreas de assistência social e saúde, que independem de contribuição à seguridade social, gerando desequilíbrio entre fontes de financiamento e os respectivos programas.

O ideal seria que houvesse um orçamento específico para cada uma das três áreas da seguridade social. Um orçamento específico para a Previdência Social permitiria uma melhor gestão, de vez que, como estudos técnicos têm demonstrado, no âmbito federal a Previdência Social, isoladamente, não é deficitária, mas a seguridade social, no seu todo, pode sê-lo.

Há um estudo técnico e esclarecedor, elaborado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social – Anfip, que demonstra que, se não tivessem

sido desviados, por exemplo, os saldos do sistema de aposentadoria e pensões do setor urbano privado para outras áreas e tivessem sido aplicados em um fundo de capitalização que remunerasse a razoáveis 6% de juros anuais – ou seja, 0,5% ao mês, que é a menor remuneração do mercado, de acordo com o Código Civil anterior e inferior, hoje, à da poupança – teriam sido acumuladas reservas equivalentes a cerca de 70% do PIB brasileiro, entre 1945 e 1997.

Dados oficiais, divulgados pela mesma Anfip, revelam que, em 2001, o total da arrecadação das contribuições sociais para a seguridade social foi de R\$ 136,9 bilhões – englobando a receita previdenciária líquida, Cofins, CSLL, CPMF, etc... – enquanto que a despesa total foi de R\$ 105,4 bilhões, dos quais apenas R\$ 73,6 bilhões constituíram despesas com benefícios previdenciários. Houve, assim, um superávit de R\$ 31,5 bilhões, repassado ao orçamento fiscal da União, para gerar superávit primário e atender às exigências do FMI, como afirma a Anfip.

Com base também em dados oficiais, a Anfip informa que, no primeiro semestre de 2002, o orçamento da Seguridade Social – envolvendo ações no âmbito da previdência, assistência social e saúde, tal como previsto no art. 195 da Constituição Federal de 1988 – apresentou um saldo positivo de R\$14,023 bilhões, no balanço de suas receitas e despesas. Esse resultado demonstra que as receitas de contribuições sociais vêm superando as despesas em saúde, previdência e assistência social, no âmbito federal. Mesmo quando computados os encargos dos regimes próprios de servidores públicos

federais civis e militares, o saldo positivo foi de R\$ 6,172 bilhões. Conclui a Anfip que o atual saldo positivo do orçamento da Seguridade Social tem contribuído para gerar superávit primário e garantia de liquidez para o endividamento público (Revista de Seguridade Social, ano XI, nº 74).

O ex-Ministro da Previdência Social, Waldir Pires, discorrendo sobre a sua experiência naquela pasta, de 1985 a 1986, afirmou, à Agência Câmara de Notícias, em dezembro de 2002, que, naquela época, já se falava em déficit da Previdência Social. Naquele período, descobriu ele mecanismo no Governo, com base em contrato de 1966, pelo qual a Previdência emprestava recursos a si própria, com cobrança de juros, para pagamento de benefícios. Informou o ex-Ministro que cancelou o contrato – que já estava em vigor há vinte anos – e que, a partir de então, houve recordes sucessivos de arrecadação, acima do PIB, concluindo que o orçamento da Previdência é superavitário.

Infere-se, pois, que o propalado e histórico déficit da Previdência Social, no Brasil, decorre, primordialmente, de má gestão do sistema de Seguridade Social, inclusive da peculiaridade de inexistência, ainda hoje, de orçamento específico para a Previdência Social, dentro da seguridade social, permitindo-se a arrecadação de várias contribuições sociais pela Secretaria da Receita Federal, com possibilidade de dispersão de recursos e sem a segurança de efetiva aplicação de tais recursos nas três áreas da seguridade social, ou seja, na previdência, assistência social e saúde.

4 – Aumento do número de benefíci-

ários da Previdência Social (inclusive pelo progressivo envelhecimento da população brasileira), que dobrou, em 15 anos, de 1984 a 1999, saindo de um patamar de oito milhões para cerca de dezesseis milhões. Na área rural, no mesmo período, o número de beneficiários triplicou, passando de dois milhões para cerca de seis milhões.

5 – Definição, no plano de benefícios da Previdência Social, de ações tipicamente assistenciais, com prejuízo do necessário caráter contributivo das políticas previdenciárias, tal como ocorreu, *v.g.*, com o tratamento excepcional conferido, ainda que temporariamente, aos trabalhadores rurais, mediante dispensa do recolhimento de contribuições do segurado trabalhador rural, no período anterior a novembro de 1991, pelo art. 55, § 2º, da Lei 8.213/91 c/c art. 58, X, do Decreto 611/92.

Evidentemente, não se questiona a relevância de uma política de proteção a esse sofrido segmento social. Entretanto, as despesas com benefícios rurais já alcançavam, em 1996, R\$ 11,3 bilhões, enquanto as contribuições globais do setor não ultrapassavam o montante anual de R\$ 600 milhões, o que demonstra o evidente desequilíbrio entre as fontes de financiamento e a despesa da Previdência Social.

6 – Inexistência de correlação efetiva, do ponto de vista financeiro e atuarial, entre o valor dos benefícios assegurados e a contribuição exigida, distorção que se verifica especialmente nos regimes previdenciários dos servidores públicos civis e militares, cujos desequilíbrios repercutem sobre as contas públicas, não apenas em nível federal, mas especialmente nas esferas estaduais

e municipais.

A Lei 8.112/90, ao instituir o Regime Jurídico Único, previsto no art. 39, *caput*, da CF/88, previa, em sua redação original, que o custeio da aposentadoria dos servidores públicos federais civis seria de responsabilidade integral do Tesouro Nacional (art. 231, § 2º), destinando-se a contribuição ao custeio do Plano de Seguridade Social do Servidor, a ser instituído por lei. Previa o seu art. 249 que, até a edição desta lei, seriam mantidos a forma e percentuais então estabelecidos para o servidor civil da União, ou seja, uma alíquota de 6% (seis por cento), destinada ao custeio do benefício de pensão.

Em janeiro de 1991, porém, a Lei 8.162/91, em seu art. 9º, elevou as alíquotas das contribuições do servidor público federal civil para 9% a 12%, incidentes sobre a remuneração do cargo efetivo, lei que foi impugnada perante o STF, na ADIn 790-DF, movida pelo Ministério Público Federal, Relator o Ministro Marco Aurélio, em face da inexistente regulamentação do Plano de Seguridade Social, que justificasse a elevação das alíquotas.

Apenas com a Emenda Constitucional 03/93 – que dispôs que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei – e com a Lei 8.688/93 perdeu o direito previdenciário do servidor federal o caráter, então legalmente reconhecido, de direito devido apenas em razão do exercício do cargo.

Despiu-se o benefício de aposentadoria do servidor público federal de sua na-

tureza de *prêmio*, expressamente admitida pela legislação, desde a edição do Estatuto Federal de 1939. Com a expressa natureza contributiva que lhe foi conferida, justificou-se a adoção, pela Lei 8.688/93 – que alterou o art. 231 da Lei 8.112/90 – de alíquota destinada também ao custeio da aposentadoria do servidor público federal civil.

Ademais, previa a lei várias formas de contagem de tempo de serviço fictício, independentemente de contribuição, *v.g.*, licença-prêmio não gozada, contada em dobro para fins de aposentadoria.

Por outro lado, hoje, para fazerem jus a benefício de igual monta, servidores civis e militares contribuem de maneira diferenciada. Enquanto os civis contribuem com alíquota de 11% (em face da impugnação judicial da Lei 9.783/99) sobre o total da remuneração, os militares contribuem com alíquota menor, incidente sobre apenas duas parcelas da remuneração, gerando desequilíbrio financeiro nas contas da Previdência Social.

A aludida inexistência de correlação efetiva, do ponto de vista financeiro e atuarial, entre o valor dos benefícios assegurados aos servidores públicos federais, estaduais e municipais e a contribuição exigida continua a existir, mesmo após a Emenda Constitucional 20/98 – que, até hoje, não se viu efetivamente implementada.

Com efeito, a Emenda Constitucional 20/98 substituiu a aposentadoria voluntária por tempo de serviço do servidor público pela aposentadoria voluntária por tempo de contribuição, exigindo-se, ainda, nas regras permanentes, idade mínima – 60 anos

de idade e 35 anos de contribuição, para o homem, e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, para a mulher – aliada a uma dupla carência – 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria.

O desequilíbrio atuarial continua a existir, pois permite que um empregado recolha, por 25 anos, contribuições para o INSS, no Regime Geral de Previdência Social, incidentes, no máximo, sobre o respectivo teto do salário-de-contribuição – hoje de R\$1.561,56 – e, após concurso, ingresse no serviço público, contribuindo, por 10 anos, sobre a sua remuneração, superior àquele teto de R\$1.561,56. Ao cabo de 10 anos, contribuindo sobre a sua remuneração, fará jus à aposentadoria correspondente à totalidade da remuneração (art. 40, § 3º, da Constituição Federal).

Estudos atuariais deveriam ser realizados para se chegar a uma forma de cálculo de aposentadoria do servidor público que levasse em conta o valor e o respectivo tempo de contribuição, para o Regime Geral de Previdência Social e a Previdência Social pública, nas esferas federal, estadual e municipal.

Cumprе destacar, porém, que seria falacioso atribuir-se – como às vezes tem ocorrido – todo o propalado déficit da Previdência Social brasileira à Previdência dos servidores públicos civis e militares, federais, estaduais e municipais, de vez que, como ampla e notoriamente divulgado, inclusive por ex-Ministros da pasta, o problema reside primordialmente na má gestão do sistema, agravado pela inadimplência dos próprios entes estatais quanto à sua obriga-

ção de financiar a Previdência Social.

Ademais, existem determinadas categorias funcionais e agentes públicos que, por exercerem funções típicas do Estado e em face do princípio da isonomia – que exige tratamento desigual àqueles que se encontram em situação desigual – merecem regime previdenciário diferenciado.

A Constituição Federal, no art. 95, parágrafo único, impõe várias limitações aos magistrados, em razão do exercício do cargo, exigindo-lhes exclusividade – salvo o exercício de magistério, notoriamente mal remunerado – o que lhes inviabiliza a instituição de reserva patrimonial que lhes garanta dignidade na velhice. Por outro lado, a Constituição Federal concede aos magistrados determinadas garantias, em decorrência da peculiaridade da função que exercem, a fim de lhes assegurar absoluta independência na entrega da prestação jurisdicional, representando, em suma, verdadeira garantia do cidadão perante o Estado. A aposentadoria dos magistrados com proventos integrais não representa um privilégio – como muitos dizem – mas uma prerrogativa decorrente das condições especialíssimas do exercício da judicatura, com vistas a lhes assegurar independência e autonomia no exercício de suas funções. É importante destacar que merecem regime previdenciário diferenciado, não só os magistrados, mas todos os agentes públicos das chamadas carreiras típicas do Estado, que exercem funções indelegáveis à iniciativa privada e que, por tal razão, na defesa do Estado democrático de Direito, sempre mereceram regime jurídico distinto, antes da instituição do regime jurídico único.

Aqui se enquadram o Poder Judiciário, o Ministério Público, a diplomacia, a arrecadação e fiscalização tributárias, as Forças Armadas e as polícias civis e militares.

7 - A instituição, pela Constituição Federal de 1988 (art. 40, §§ 4º e 5º, na sua redação primitiva), da paridade dos proventos de aposentadoria e de pensão por morte aos vencimentos dos servidores da ativa, representou encargo adicional para os cofres da Previdência Social pública federal, estadual e municipal, sendo certo que os servidores públicos federais, até 1993, não contribuíam para o custeio da aposentadoria, firmando-se a jurisprudência do STF no sentido de que tais inovações da Constituição Federal de 1988 eram auto-aplicáveis, pelo que os benefícios correspondentes eram devidos desde a promulgação da nova Carta.

8 – A instituição de regime jurídico único pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios – tal como determinado pelo art. 39 da Constituição Federal de 1988 – e da estabilidade anômala, pelo art. 19 do ADCT, trouxeram consigo pesados encargos para a Previdência Social pública, já que um grande universo de empregados públicos, regidos pela CLT, que percebiam benefícios pelo INSS, vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, passou a recebê-los pelo regime de previdência do servidor público, que tem assegurada a paridade de proventos de aposentadoria e pensão por morte aos vencimentos da atividade.

O renomado professor Celso Antônio Bandeira de Mello de há muito criticava a Lei 8.112/90, quando colocou, sob sua égide, servidores não concursados, admitidos

pela legislação trabalhista, transformando seus empregos em cargos públicos, ante- vendo ele, desde já, a repercussão finan- ceira que tal providência representaria para os cofres públicos, inclusive em matéria previdenciária, já que 80% dos servidores da União estavam então sob o regime de emprego, e não de cargo.

A incorporação de todo o universo de empregados públicos ao regime jurídico único, assegurando-se a paridade de pro- ventos de aposentadoria e pensão por morte aos vencimentos da atividade, representou encargo extremamente elevado também e especialmente para os Estados, Municípios e o Distrito Federal, que instituíram regime jurídico único para os seus servidores e o respectivo plano previdenciário, criando fundos específicos para tal, em regra atua- rialmente inviáveis.

Com efeito, a grande maioria dos Estados e Municípios brasileiros hoje ul- trapassa o limite de comprometimento com despesas de pessoal, fixado em 60%.

Conforme dados publicados na Gazeta Mercantil de 15/10/98, o compro- metimento de alguns Estados brasileiros, em 1998, com despesas de pessoal ativo e inativo, em relação à receita corrente líqui- da, era a seguinte: Alagoas, 81,0%; Minas Gerais, 75,6%; Pernambuco, 67,7%; Rio de Janeiro, 80,3%; Rio Grande do Sul, 77,8%; São Paulo, 60%.

9 - A demora na edição da Lei 9.796, de 05/05/99, dispondo sobre a compensa- ção financeira entre o RGPS e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no caso de contagem recípro-

ca de tempo de contribuição, prevista no art. 202, § 2º, da Constituição Federal de 1988, na sua redação original, acentuou o desequilíbrio das contas da Previdência Social, já que permitiu que aposentadorias estatutárias integrais fossem pagas apenas com alguns anos de contribuição para a Pre- vidência Social do servidor público, sem que se procedesse, efetivamente, àquela compensação financeira, prevista na Carta Constitucional de 1988.

10 - O estabelecimento de planos de benefícios generosos, nos regimes fechados de previdência complementar patrocinados por empresas estatais, gerou desequilíbrios atuariais, cujos déficits tendem a ser cober- tos crescentemente pelas patrocinadoras.

Todas estas causas – sem pretensão de ser exaustiva – conduziram a um quadro de elevado passivo previdenciário, em todas as esferas estatais, em um contexto de fra- gilização financeira do Estado, a reclamar alternativas de reforma, dando ensejo às Emendas Constitucionais 19/98 – Reforma Administrativa, que introduziu alterações relevantes para a Previdência Social públi- ca – e 20/98 – Reforma da Previdência.

Revista: Por que as mudanças realizadas pela EC 20, de 1998, não solucionaram o proble- ma? Não houve avanços reais?

Desembargadora Federal Assusete Magalhães: A Emenda Constitucional 20, promulgada em 15/12/98, consolidou um modelo previ- denciário com ênfase no caráter contributi- vo e na necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial (atuais arts. 40 e 201, *caput*, da CF/88).

Previu a possibilidade de se estabelecer um pilar básico ou um teto único para os benefícios da Previdência Social pública e privada, a ser suportado pelos entes estatais e pelo INSS (no Regime Geral de Previdência Social), respectivamente, e um pilar complementar, voluntário, de capitalização, gerenciado pelas entidades fechadas e abertas de previdência complementar, que pagará, ao segurado, benefício complementar ao teto e calculado atuarialmente de acordo com as contribuições recolhidas para a previdência complementar.

O novo modelo de previdência pública e privada, introduzido pela EC 20/98, constituiu grande avanço na busca da higidez financeira e atuarial dos regimes de Previdência Social pública e privada, no Brasil.

Entretanto, as alterações introduzidas pela EC 20/98 até hoje não foram efetivamente implementadas, eis que, embora já editadas as Leis Complementares 108/01 e 109/01 – referidas nos arts. 40, § 14, e 202 da Constituição vigente, na redação da EC 20/98 – ainda não foram instituídos os regimes de previdência complementar ali previstos.

Com efeito, de conformidade com o art. 40, § 14, da Constituição Federal, na redação da EC 20/98, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão fixar, para as aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo respectivo regime de previdência, o limite máximo estabelecido para aqueles benefícios, no Regime Geral de Previdência Social, gerido pelo INSS – hoje de R\$ 1.561,56 – desde que instituam regime de previdência complementar

para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo. Dispõe o art. 40, § 16, da Constituição Federal, na redação da EC 20/98, que o novo regime de previdência pública, básica e complementar, não se aplicará, salvo expressa opção, ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

Revista: O Estado tem tido sucesso no combate ao desvio de verbas previdenciárias? No caso da advogada Jorgina de Freitas, por exemplo, que participou de operações de desvio de verbas do INSS, foi possível a recuperação do dinheiro público desviado?

Desembargadora Federal Assusete Magalhães: Há instrumentos legislativos aptos a tal combate e ao ressarcimento de valores à Previdência Social, cumprindo às autoridades competentes utilizá-los, tal como ocorreu, embora com recuperação parcial dos recursos desviados, no caso das fraudes perpetradas por Jorgina de Freitas e outros condenados na Ação Penal 04/91. Conforme divulgado pela Agência de Notícias da Previdência Social, tais fraudes geraram prejuízo de R\$ 500 milhões para a Previdência Social. Até agora, apenas R\$ 70 milhões foram recuperados. No dia 13/02/2003 foram levados a leilão, pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, dois imóveis de dois condenados, integrantes da quadrilha criminosa. Esses imóveis, juntos, foram avaliados em R\$ 556 mil. Em maio de 2003 deverão ser vendidos 30 imóveis de Ilson Escóssia da Veiga, também condenado. Segundo a Procuradoria do INSS no



Rio de Janeiro, há possibilidade ainda de recuperação de R\$ 100 milhões, a médio prazo.

Revista: De que meios o Estado dispõe para recuperar dinheiro público desviado?

Desembargadora Federal Assusete Magalhães: O Código Penal, em seu art. 91, elenca, como efeitos secundários extrapenais da condenação, aqueles de natureza civil, ou seja, a obrigação de reparar o dano resultante do crime e o confisco, vale dizer, a perda, em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou do terceiro de boa-fé, do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso.

A Lei 9.613/98 – que dispõe sobre os crimes de *lavagem* ou ocultação de bens, direitos e valores, a prevenção da utilização do sistema financeiro para ilícitos previstos naquela Lei e cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF – trouxe importante contribuição nesse sentido.

O art. 1º, V, da Lei 9.613/98 prevê, como crime, *ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime: ... V – contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos.*

No art. 7º a Lei 9.613/98 prevê efeitos da condenação, além dos mencionados no Código Penal.

Em seu art. 4º a aludida Lei 9.613/98 prevê a possibilidade de o Juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público, ou representação da autoridade policial, havendo indícios suficientes, decretar, no curso do inquérito ou da ação penal, medidas assecuratórias, como a apreensão ou o seqüestro de bens, direitos ou valores do acusado, objeto dos crimes previstos naquela Lei.

O art. 8º daquela Lei cria mecanismos para interferência do Estado brasileiro, quando a *lavagem* ou ocultação do dinheiro público desviado ocorre no exterior. Prevê que a Justiça brasileira determinará, na hipótese de existência de tratado ou convenção internacional – ou, na sua falta, quando o governo estrangeiro solicitante prometer reciprocidade ao Brasil – e por solicitação de autoridade estrangeira competente, a apreensão ou o seqüestro de bens, direitos ou valores oriundos de crimes previstos no art. 1º da Lei 9.613/98, praticados no estrangeiro. Na falta de tratado ou convenção e na tentativa de estimular o Estado estrangeiro a solicitar, à Justiça brasileira, a apreensão ou o seqüestro de bens, direitos ou valores oriundos de crimes previstos no art. 1º daquela Lei, praticados no estrangeiro, o § 2º do art. 8º da Lei 9.613/98 prevê a repartição, entre o Estado requerente e o Brasil, daqueles bens, valores ou direitos ou dos recursos provenientes de sua alienação, ressalvado o direito do lesado ou do terceiro de boa-fé.

Grandes avanços na proteção dos recursos da Previdência Social foram estabelecidos pela Lei 9.983, de 14/07/2000, que revogou quase todo o art. 95 da Lei 8.212/91, salvo o seu § 2º, e alterou o Cód-

go Penal, inserindo, na sua Parte Especial, novas disposições e condutas típicas em que a Administração Pública, e, de modo especial, a Previdência Social, figura como sujeito passivo.

Assim, a Lei 9.983, de 14/07/2000, acresceu, ao Código Penal, o art. 168-A, que prevê a apropriação indébita previdenciária; o art. 313-A e o art. 313-B, que instituíram crimes novos, respectivamente, de inserção de dados falsos em sistema de informações e de modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações; o art. 337-A, que prevê o crime de sonegação de contribuição previdenciária; o § 3º do art. 297, que elenca crimes de falsidade documental nos quais o sujeito passivo é a Previdência Social.

Além de outras alterações ao Código Penal, a Lei 9.983, de 14/07/2000, alargou o conceito de funcionário público, para efeitos penais, modificando a redação do § 1º do art. 327 do Código Penal, equiparando a funcionário público *aquele que exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratado ou convênio para a execução de atividade típica da Administração Pública*.

Em suma, partindo das medidas cautelares, previstas no Código de Processo Civil, e da execução fiscal, a legislação pátria tem evoluído no sentido de coibir fraudes contra o patrimônio público, punindo os responsáveis e ressarcindo o Estado, prevendo, inclusive, para tal, medidas assecuratórias, mesmo na fase do inquérito policial.

Revista: Tendo em vista que a crise das instituições previdenciárias é uma realidade quase que mundial, que outras alternativas têm sido adotadas para solucionar o problema em outros países?

Desembargadora Federal Assusete Magalhães: A necessidade de reforma da Previdência Social vem surgindo, em todo o mundo, em decorrência de uma reforma mais ampla, da própria concepção dos papéis do Estado moderno, que vem ocorrendo a partir do final do século XX, abandonando-se o modelo de Estado ativo e intervencionista ou o *welfare state* e buscando-se o modelo do chamado Estado mínimo.

A crise que afetou o mundo inteiro, na década de 1980, evidenciou o esgotamento das fontes tradicionais de financiamento, uma generalizada elevação do déficit público da maioria das nações, e, em consequência, uma busca de soluções que não apresentassem aumento de tributação ou o endividamento.

São desta época as primeiras iniciativas de privatização de empresas estatais e de reformulação dos sistemas previdenciários e de saúde, tal como ocorreu nos governos *Carter* e *Reagan*, nos Estados Unidos, em 1977 e 1981, e na Inglaterra, no governo *Tatcher*, que iniciou, em 1981, uma reforma no sistema previdenciário inglês, com vistas a reduzir os encargos financeiros da Previdência Social.

Há hoje, no mundo, duas grandes tendências nas reformas da Seguridade Social.

A primeira, de reformas estruturais, com mudanças essenciais dos sistemas,

com capitalização individual e privatização total ou parcial dos regimes. As reformas estruturais foram geradas a partir de um modelo impulsionado pelo Banco Mundial, iniciado em maio de 1981, no Chile, que adotou um sistema de seguro privado compulsório para os trabalhadores que ingressaram no mercado de trabalho depois de 31 de dezembro de 1982. O Peru, desde 1991, também adotou uma reforma estrutural, com um sistema de capitalização individual, que coexiste com o antigo sistema de seguro social.

As reformas estruturais – implantadas em 11 países da América Latina (em três deles, de recente ou iminente implementação) e em alguns da Europa Central e do Leste, tais como Hungria e Polônia (nos demais países, em geral, foram postergadas ou rechaçadas) – adotam sistema de capitalização individual, no qual a contribuição dos trabalhadores é administrada por empresas privadas, com fins lucrativos, especialmente empresas associadas a bancos. A contribuição dos trabalhadores é investida no mercado de valores, e, uma vez gerado o direito à aposentadoria, o trabalhador deve contratar uma seguradora e pode retirar o capital reunido ou contratar uma renda vitalícia, levando em conta a expectativa de vida, segundo esteja disposto na legislação de cada país. Tal sistema de capitalização individual denomina-se sistema de contribuição definida, e a outra face é a prestação indefinida. Nele o trabalhador é obrigado a recolher um valor certo, definido, mas a prestação ou o benefício futuro é de valor indefinido, já que irá depender da valorização de suas contribuições no mercado de valores. Trata-se, pois, de sistema diferente

do sistema público de solidariedade – adotado pelo Brasil – no qual a contribuição é definida com base nos salários, sendo a prestação também definida em função dos salários e determinados padrões (taxas de substituição; cálculo do salário-de-benefício, etc...).

Apontam-se vantagens e desvantagens no sistema de capitalização individual.

Nos países que o adotam, há redução significativa da responsabilidade do Estado, suprimindo-se a participação dos trabalhadores nos destinos da Previdência Social; todos os riscos e incertezas são enfrentados tão-somente pelo trabalhador, enquanto que, na seguridade social solidária, os riscos e incertezas são compartilhados pelos aposentados, pelos trabalhadores e empresas contribuintes e pelos contribuintes futuros; há maior insegurança para o trabalhador, que recolhe uma contribuição previamente definida, mas a prestação ou o benefício futuro é de valor indefinido, a depender das oscilações do mercado de valores.

Tais são alguns riscos ou desvantagens das reformas estruturais da Seguridade Social, que se fundam no sistema de capitalização individual.

Os países que adotam as reformas estruturais, pela via da capitalização individual, esperam que alcancem elas os seguintes objetivos: diminuição do peso da seguridade social nas finanças do Estado; incentivo à contribuição para a seguridade social, diminuindo a evasão; oferecimento de maiores alternativas e liberdades ao trabalhador; reforço à solidariedade e melhoria das prestações; crescimento da poupança nacional; geração de um mercado

de capitais ou o seu desenvolvimento, se já existente; oferecimento de melhores expectativas para as novas gerações; desenvolvimento do emprego, da competitividade e da produtividade.

Na América Latina, não realizaram reformas estruturais na Seguridade Social o Brasil, Equador, Guatemala, Panamá, Paraguai e Venezuela.

Poucos países, em sua maioria na América Latina e alguns na Europa – Hungria e Polônia – têm adotado tais reformas estruturais, que se baseiam num sistema de capitalização individual, no qual as contribuições dos trabalhadores são recolhidas e administradas pela iniciativa privada e o valor do benefício futuro depende das oscilações do mercado de capitais.

A segunda alternativa para a reforma da Seguridade Social – que tem sido adotada pela grande maioria dos países do mundo, sobretudo os desenvolvidos – é a das reformas não estruturais. É o tipo de reforma adotada pelo Brasil, com a Emenda Constitucional 20/98, e pelos países da União Européia. As reformas não estruturais da Seguridade Social são impulsionadas com base nos princípios da OIT e da AISS, desenvolvidos nos países industrializados, e são implementadas com modificações dentro dos sistemas públicos nacionais, que se mantêm como fundamentais. Em geral, são reformas implementadas de modo progressivo, a médio e longo prazo (na Alemanha se processa até 2030), são consensuadas com os setores sociais (Alemanha e o Pacto de Toledo, na Espanha) e podem introduzir uma maior correlação entre as contribuições e as prestações (as contas individuais

hipotéticas, na Suécia; o fator previdenciário, no Brasil).

Na América Latina, o Brasil constitui exemplo desse tipo de reforma não estrutural, adotada por decisão governamental, com forte consenso nacional, que acabou convergindo na promulgação da Emenda Constitucional 20, de 1998, que, infelizmente, até hoje não se viu definitivamente implementada.

Essas reformas não estruturais, adotadas pela maioria dos países no mundo, têm, de modo geral, as seguintes sete características principais:

1) Redução de prestações gerais ou específicas, como um modo de compartilhar os custos crescentes da relação de dependência. Na maioria, têm em vista aposentados de altas rendas.

2) Modificações na fórmula de cálculo das prestações. Em geral, aumentam-se os anos de contribuição.

3) Aumento da idade de aposentadoria, combinado com a aposentadoria parcial antecipada.

4) Reajustamentos de acordo com o custo de vida ou outras variáveis.

5) Aumento nas taxas de contribuição, de forma progressiva, de modo geral.

6) Igualdade de tratamento entre homens e mulheres.

7) Incremento dos regimes complementares nos sistemas de seguridade social.

Nas reformas não estruturais, permite-se a participação do Poder Público no custeio e na gestão da Previdência Social e

da Seguridade Social, mas, paralelamente, tomam-se medidas, de modo geral resumidas nas sete características mencionadas, que permitem tornar a Seguridade Social menos deficitária ou superavitária.

Tal tipo de reforma não estrutural da Seguridade Social é adotada nos Estados-membros da União Européia. Neles, a maior parte das despesas com assistência social, atendimento à saúde e pensões é assumida por sistemas de proteção social que contam com financiamento público. Desde a criação da União Européia, esses sistemas têm cumprido uma função essencial para garantir a redistribuição da renda e a coesão social, bem como para manter a estabilidade política e o progresso econômico. Na atualidade, os sistemas públicos representam 28% do PIB, na União Européia, em uma proporção de 16% a 35%, conforme os diferentes países. Um aposentado médio da União Européia recebe 89% de seu benefício do sistema público e 11% do sistema complementar. Na União Européia hoje já se propõe a modernização dos sistemas, para adaptá-los às seguintes mudanças: a natureza mutável do trabalho, a evolução da participação de homens e mulheres na vida profissional, o envelhecimento da população européia e a necessidade de introdução de reformas na coordenação dos regimes nacionais de previdência social, para as pessoas que se movimentam no âmbito da comunidade européia.

Em suma, são essas as duas tendências existentes no mundo atual, adotadas com vistas à melhoria dos sistemas de seguridade social e à manutenção de sua higidez financeira e atuarial.

**Revista:** Na sua visão, qual seria a solução para o sistema previdenciário brasileiro?

**Desembargadora Federal Assusete Magalhães:** Entendo que, para se aquilatar quanto à real necessidade da propalada reforma da Previdência Social, após a Emenda Constitucional 20/98, e à extensão em que deveria ela ser feita, cumpre seja efetuada, de início, uma séria auditoria nas contas da Previdência Social, em nível federal, estadual e municipal, a fim de se identificar onde residiriam os reais pontos de estrangulamento financeiro da Previdência Social brasileira, para que seja possível efetivamente combatê-los, de vez que dados oficiais recentes, de 2001 e 2002, divulgados pela imprensa, revelam que a Previdência Social – e mesmo a Seguridade Social, nas suas três áreas de atuação estatal – é superavitária, em nível federal.

Tenho para mim, porém, que a reforma não estrutural da Previdência Social brasileira – inspirada nos princípios da OIT e levada a efeito pela Emenda Constitucional 20, de 15/12/98 – seria suficiente, com algumas alterações, para equilibrar as contas da Previdência Social, nas três esferas estatais. Efetivamente, o modelo de reforma não estrutural, adotado pela aludida Emenda 20/98, é de um sistema misto, que, em geral, tem produzido efeitos positivos na maioria dos países do mundo, inclusive os desenvolvidos.

Com efeito, a Emenda Constitucional 20/98 – que adotou regimes de previdência social pública e privada de caráter contributivo, com necessária observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial – já previu a possibilidade de se

estabelecer um pilar básico ou um teto único para os benefícios da Previdência Social pública e privada, a ser suportado pelos entes estatais e pelo INSS (no Regime Geral de Previdência Social), respectivamente, e um pilar complementar, voluntário, de capitalização, gerenciado pelas entidades fechadas e abertas de previdência complementar, que pagarão, ao segurado, benefício complementar ao teto e calculado atuarialmente de acordo com as contribuições recolhidas para a previdência complementar.

A mencionada Emenda Constitucional 20/98 também já majorou a idade, nas regras permanentes, para a aposentadoria voluntária por tempo de contribuição do servidor público, para 60 anos e 35 anos de contribuição, para o homem, e 55 anos e 30 anos de contribuição, para a mulher, aliada a uma dupla carência. No Regime Geral de Previdência Social, fixou, para a aposentadoria por tempo de contribuição, 65 anos de idade e 35 anos de contribuição, para o homem, e 60 anos de idade e 30 anos de contribuição, para a mulher, salvo exceções constitucionalmente previstas.

Além de majorar a idade – alteração que reputo correta e necessária, em face do aumento da expectativa de vida do brasileiro – extinguiu ela, nos dois regimes, a aposentadoria por tempo de serviço independentemente de contribuição, dentre outras alterações relevantes, direcionadas à higidez financeira e atuarial da Previdência Social.

Entendo que se fazem ainda necessárias medidas tendentes a implementar e aperfeiçoar o modelo de previdência social introduzido pela Emenda Constitucional

20/98, dentre as quais destaco: efetiva implementação da previdência complementar pública e privada, na forma da Emenda 20/98, de molde a permitir a fixação de um teto único para os benefícios de ambos os regimes, com sua complementação pelas entidades fechadas e abertas de previdência complementar; instituição de regime previdenciário diferenciado para categorias funcionais e agentes públicos das chamadas carreiras típicas do Estado, que exercem funções indelegáveis à iniciativa privada; criação de um orçamento específico para a Previdência Social, distinto do orçamento da assistência social e da saúde, bem como do orçamento fiscal, para afastar a possibilidade de indesejável confusão entre fontes de financiamento e os respectivos programas; instituição de um fundo previdenciário específico, nos regimes de previdência pública e privada, gerido pelo ente estatal respectivo e pelo INSS, respectivamente, assegurando-se o efetivo recolhimento, pelos entes estatais, da sua contribuição para o financiamento da respectiva Previdência Social; elaboração de estudos atuariais com vistas à fixação de forma de cálculo de benefícios e de critérios que garantam o equilíbrio financeiro e atuarial do regime; aumento do prazo de carência para a aposentadoria voluntária por tempo de contribuição, com proventos correspondentes à totalidade da remuneração – fixado, pela Emenda 20/98, em dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria (art. 40, § 1º, III e § 3º) – ou, noutra hipótese, a fixação de critérios atuariais de cálculo de aposentadoria que levem em conta o valor e o respectivo tempo de contribuição, para o Regime

Geral de Previdência Social e a Previdência Social pública, nas esferas federal, estadual e municipal; boa gestão da Previdência Social pública e privada, conduzindo ao aumento da arrecadação previdenciária, seja pelo combate à fraude, à sonegação e à inadimplência dos próprios entes estatais para com a Previdência Social, seja pelo ressarcimento de prejuízos que lhe são causados.

Concluindo, destaco que não se pode negar a necessidade de implementação da Reforma da Previdência Social, no Brasil, especialmente em face da conhecida situação deficitária dos Estados e Municípios, no particular, mas se espera que os sacrifícios e ônus que vierem a ser suportados por toda a nação, pelas gerações presentes e futuras, em decorrência da reforma, respeitem os direitos adquiridos, como cláusula pétrea, e se alie, às mudanças legislativas, a boa gestão dos recursos arrecadados, para que seja possível o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência e a consecução da justiça e da pacificação sociais – fim supremo do Estado.

### **Dr. Osires Lopes Silva Filho**

Revista: O Governo está discutindo soluções para o Sistema Previdenciário brasileiro. Nesse sentido tem-se falado que a aposentadoria dos servidores públicos drena grande parte dos recursos previdenciários. Entretanto, o Governo não recolhe contribuição referente a seus servidores, em contraste com o que

acontece na iniciativa privada, em que o empregador contribui paralelamente a seus empregados. Além disso, a contribuição do servidor público é maior do que a do trabalhador da iniciativa privada. O que dizer dessa realidade?

Dr. Osires Lopes Silva Filho: Essa contribuição do servidor público é muito recente na história do Serviço Público brasileiro. E o modelo foi sempre o Poder Público cobrir todo o encargo da aposentadoria e das pensões dos funcionários públicos, exceto com relação ao setor militar, que já tinha uma regra específica, que tinha pensão militar, etc.

A crise vem do Regime Jurídico Único, adotado pelo Congresso. A maior parte do funcionalismo, principalmente o federal, não estava no sistema estatutário, e sim no sistema da CLT, e, portanto, contribuía dentro do teto da previdência privada. Ou seja: o pessoal que fosse aposentado ia ganhar R\$ 1.565,00, em valores de hoje, e mais alguns centavos.

Quando foi feito o Regime Jurídico Único, todos os que eram celetistas, que era a maioria absoluta, passaram para o encargo da União, sobre a totalidade do salário, por ocasião da sua aposentadoria. Isso começou a gerar um problema de caixa. Não no global, mas no específico, porque algumas pessoas viram que aumentou fantásticamente a despesa relativa à aposentadoria do servidor público quando esses funcionários públicos que estavam no regime celetis-

ta passaram para o regime estatutário, o Regime Jurídico Único. Aí começaram os estudos mostrando esse possível débito e, realmente, a União começou a bancar, não a pagar a contribuição que foi mencionada aí, e sim a pagar a totalidade. O encargo da União era pagar a diferença, o provento que a pessoa merecesse na aposentadoria. Essa é a regra.

Depois começaram a mostrar a insuficiência da contribuição da ativa para cobrir o valor da aposentadoria dos inativos. Aí começa toda uma história mal contada. Só que a Constituição de 1988 adotou não mais o conceito de Previdência, mas um conceito mais elevado, que é o conceito de Seguridade. E definiu que envolve as ações relativas à saúde, previdência e assistência social.

Nessa área das contribuições relativa à Seguridade Social, temos a Cofins, a Contribuição Previdenciária, que são os tributos mais importantes deste país, e a CPMF, todos com função social.

Baseado nos dados do ano passado, a Contribuição Previdenciária, tanto do trabalhador, como do patronato, representou 76 bilhões de Reais. A Cofins, que é impressionante, 52 bilhões de Reais. A CPMF representou 20 bilhões. O PIS/Pasep representou 12 bilhões. E as contribuições dos funcionários públicos, 13 bilhões. Ora, essa é uma informação que o público brasileiro, de uma maneira geral, e até da elite, não conhece, porque, hoje, em termos de arrecadação, as contribuições são mais importantes do que os impostos. Quer dizer, algo em torno de 280 bilhões de Reais.

Seguramente, 3/5 da arrecadação federal são relativos às contribuições. Então, as contribuições são mais importantes que os impostos – os impostos que o povo conhece. O resto, não imagina.

Então, essa idéia de que há um déficit da Previdência, na minha opinião, é um conceito artificial. Quer dizer, há recursos sobrando, só que parte substancial desses recursos são desviados para compor o superávit primário, que é a garantia dos novos credores, principalmente as instituições financeiras internas e as internacionais, que monitoram tudo isso. É a tal credibilidade, é pagar o serviço da dívida, os juros e as amortizações.

O debate a respeito da Previdência, principalmente colocando o servidor público como se fora um privilegiado, é uma criação artificiosa, é para colocá-lo como boi de piranha, bode expiatório.

Revista: Uma das propostas que se discutem é a de se instalar progressivamente a unificação dos regimes de aposentadoria dos setores públicos e privado. Nesse sentido, o servidor público faria jus a proventos integrais apenas quanto ao período já trabalhado, moldando-se às disposições da nova legislação no que tocasse ao período faltante para sua aposentadoria. Como o senhor vê essa possibilidade?

Dr. Osires Lopes Silva Filho: Creio que é muito difícil. Pode até sair uma disciplinação nesse sentido, mas vamos nos deparar com o mesmo problema que o Chile já



enfrentou. Na época, cada trabalhador contribuía para um fundo de pensão e, ao final da vida, quando se aposentasse, recebia na proporção em que houvesse contribuído. É incrivelmente injusto em relação ao nosso trabalhador, principalmente o trabalhador não-qualificado. O que ocorre? É que o trabalhador não tem emprego garantido o tempo todo, principalmente na construção civil, e mesmo o trabalhador da indústria, nos períodos de crise, é dispensado. Então, nesse período em que é dispensado, ele não contribui, e, portanto, diminui o provento de aposentadoria dele, a base do provento que ele vai pagar. Além disso, no mundo inteiro, os sistemas de previdência, tanto previdência social como previdência privada, estão em permanente crise. Por quê? Com a medicina atual, o progresso de uma maneira geral, a melhoria do padrão de vida aumentou a chamada esperança de vida. Então, em média, nós estamos vivendo mais do que se vivia antigamente. Às vezes, ficamos impressionados com o fato de que os grandes músicos, os compositores, os reis viviam muito pouco: por volta de quarenta anos, eles já estavam numa idade madura. Hoje, 70 anos não é ainda uma idade avançada. Os funcionários estão se aposentando aos 70 anos, e muitos ainda estão em plena capacidade intelectual. Podem não ter a capacidade física, mas a intelectual têm.

Então, isso cria uma ferida na Previdência, porque a idéia sempre foi ter uma base ampla para proporcionar recursos para os que já estão aposentados: a idéia é sempre de pirâmide. O que está ocorrendo em

função do desemprego é que menos pessoas estão contribuindo. Aí você tem a inversão da pirâmide. Nos países desenvolvidos, a pirâmide está ficando cônica. Em alguns países você tem mais gente no topo do que na base, somente com o sistema de controle da natalidade e os hábitos da família moderna, que é uma família pequena na sociedade mais desenvolvida. Só nas classes mais pobres é que se têm famílias numerosíssimas, que é o caso da família do próprio Lula, que é de mais de 10 filhos. Quer dizer, tudo isso tem que ser considerado, não colocando o pobre do servidor público como bode expiatório. Tenho uma sensação de que o Estado brasileiro está hoje arrecadando, de acordo com os últimos estudos sobre o ano passado, uma carga tributária de 36,5%, do PIB. Talvez seja mais efetivo 35,5%, porque há muita arrecadação extraordinária em função de anistias, principalmente em relação à previdência privada. Nos últimos 20 anos discutiu-se muito se as aplicações financeiras deveriam ser submetidas ao Imposto de Renda. O Supremo decidiu essa matéria, então deu-se uma anistia parcial das penalidades e também uma contagem favorecida dos juros de mora para quem pagasse até determinada data. Portanto, houve uma antecipação de arrecadação relativa a anos passados, que não vai se repetir. Criou-se uma crise porque entrou dinheiro do Tesouro, aplica-se imediatamente. Portanto o governo que está agora se iniciando está com esse problema: já tem que arranjar 20 bilhões de algum lugar, tendo em vista uma arrecadação extraordinária.

Revista: Qual a sua visão sobre a possibilidade de os inativos continuarem contribuindo para a Previdência mesmo depois de aposentados?

Dr. Osires Lopes Silva Filho: Isso envolve outro problema, que é o Conselho de Contribuição, que está sendo subvertido. O que é a contribuição no mundo inteiro? A contribuição é uma modalidade de tributo que surgiu pelo intervencionismo estatal. Na medida em que vão surgindo novas funções para o Estado, ele tem que prover recursos para isso. O conceito de contribuição é vinculado ao intervencionismo estatal rompendo as fronteiras do Estado Liberal. Quando o Estado é um Estado social e intervencionista, ele precisa de recursos, então criaram-se as contribuições. E foi o que se deu. Tanto que no primeiro momento essas contribuições eram chamadas *contribuições parafiscais*, porque eram muito semelhantes à noção tradicional de imposto, de tributo cobrado obrigatoriamente. Só que o recurso era para atender a uma finalidade específica, que trazia uma vantagem para o seu contribuinte. E aí caracterizou-se a *contribuição*.

Então, surgiu o Fundo Social de Emergência, que não era fundo, porque fugiu ao regime jurídico do Fundo; não era de emergência, porque ficou quase definitivo, durando mais de dez anos; e não era social, porque até marmelada para o Palácio do Planalto foi comprada com esse recurso. Depois passou a ser chamado Fundo de Estabilidade Fiscal, 20% dos impostos e contribuições seriam recursos direcionados para livre aplicação, sem vinculações constitucionais e etc. Então, o conceito

de *contribuição* começou a ser desviado, porque 20% dos recursos arrecadados não eram direcionados para a finalidade, nem para atribuir vantagem direta ou indireta ao contribuinte.

Os recursos da Seguridade estão tendo dois desvios: um constitucional, que é a última versão desse Fundo de Estabilização Fiscal, e o outro, relativo aos recursos que estão saindo da finalidade das contribuições para fornecer o superávit primário, que é a reserva de recursos para servir à dívida. Há duas sangrias na minha opinião. A única coisa é que, em um primeiro momento, como havia muitos recursos, como não tinham surgido ainda esses compromissos com o Fundo Monetário Internacional, usou-se o recurso da Seguridade, de uma maneira geral, para pagar as expansões da folha de proventos de aposentadoria dos servidores públicos.

O que ocorre é o seguinte: as finanças públicas estão sendo administradas no maior sufoco. Esse é o problema. Você não tem nenhum grande planejamento. E aí surge uma pessoa que maximiza o detalhe. Então, agora estão dizendo: “Não, o funcionário público aposentado tem que contribuir, e tal”. É inconstitucional e é irracional essa contribuição, porque o provento da aposentadoria é pago para a pessoa obter a aposentadoria e outros seguros sociais, no caso, mas fundamentalmente a aposentadoria e assistência social. Isso já foi pago. Aí vem o sujeito e diz: “Não, mas as finanças estão muito ruins”. Ele vai pagar sobre o quê?

E há outro problema que é pouco examinado. É que todas as contribuições têm uma base tributária de imposto. Vejamos a

Cofins: incide sobre venda de serviços e valores de prestação de serviços. Serviço tem a incidência do tributo no município, o ISS. O ICMS, sobre as mercadorias em geral, e há, também, os dois serviços de transporte e de comunicação. Mesmo a Contribuição Social sobre o Lucro repete a base de cálculo semelhante à do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas. E a própria Contribuição Previdenciária incide sobre uma parte da base do Imposto de Renda. O vencimento do servidor público constitui uma forma de renda, compreende? Então, há uma miscelânea fantástica, que não tem um pensamento globalizado, harmônico. Às vezes brinco que esses formuladores que estão aí falando na imprensa, na realidade, estão com espírito de Saci Pererê, que é um herói do nosso folclore, fazendo diabruras por aí, pulando em uma perna só.

Revista: Sobre a instauração dos sistemas paralelos de previdência privada, já aconteceu, no passado, de as pessoas investirem muito e depois não conseguirem receber nada de volta.

Dr. Osires Lopes Silva Filho: Olha, nisso também há um interesse das grandes empresas americanas. Muita gente, na melhor das intenções, está esquecendo que nessa prestação de serviço de Assistência Social, de Previdência, existem muitas empresas internacionais loucas para entrar no mercado brasileiro. Então, está-se abrindo um vácuo para ser ocupado por elas. Há que se considerar todos esses aspectos, que não estão sendo considerados no debate público. Claro que muita gente que está mexendo

com isso pode não ter esse discurso que eu estou tendo, mas sabe das coisas. Só que a nossa mídia, hoje, está muito submetida ao interesse colonizador.

Revista: Mas o senhor acha que há como implantar essa previdência privada de uma maneira segura?

Dr. Osires Lopes Silva Filho: Não dá. Sabe por quê? Vamos imaginar um servidor público com vinte anos de carreira. Como é que ele entra num sistema privado de capitalização? Alguém tem que dar uma quantia correspondente aos vinte anos para ele entrar no sistema de capitalização, porque ele não vai começar do vigésimo primeiro ano em diante, compreende? E onde está esse dinheiro para essa cobertura? Então, se faz tem que um planejamento para essa fase de transição com muita segurança, mas sem tanta esperança no futuro, porque, a longo prazo, todos estaremos mortos. A crise do sistema previdenciário no mundo é permanente. Todos os fatores, desemprego, automação, tecnologia, tudo leva ao desemprego e menor contribuição. Claro que uma contribuição apoiada, por exemplo, no sistema econômico; não falam aí às vezes apoiar nos valores agregados? Mas eles estão esquecendo que estamos tirando o grosso da tributação do país das vendas, do setor diretamente econômico.

Por exemplo, o ICMS, que é o imposto mais importante do Brasil sob o ponto de vista de abrangência e de arrecadação, no ano passado, arrecadou 105 bilhões e meio de Reais. A Cofins, eu mencionei

para vocês, é diretamente sobre vendas, 52 bilhões. A CPMF é o tributo mais perverso que conheço, e eu o chamo de tributo gilete, porque ele corta o sistema produtivo, a cada compra que o sistema produtivo faz: emite-se um cheque e ele corta, e depois corta no sistema de consumo, porque quando eu tiro o dinheiro do banco para fazer a feira, já há a CPMF, o tributo mais absurdo e que tributa diretamente o dinheiro! O dinheiro é uma referência para determinar a capacidade contributiva, seja da riqueza do fluxo econômico ou financeiro. O dinheiro é uma medida. Está-se tributando a própria medida!

Renda, consumo, venda e patrimônio. Qualquer que seja a forma que se tribute, é isso: são as fontes clássicas: renda, consumo, vendas e patrimônio. E há os autores que estão achando que a tributação do futuro vai ser a transação financeira, porque desse fenômeno da globalização surgiu uma coisa distinta. É que o equilíbrio entre os bens produzidos e os recursos relativos a ele sempre foi razoável. A riqueza que circulava no mundo, a riqueza monetária, era correspondida pela produção de bens. Agora, há cálculos de que há cinco vezes dinheiro circulando no mundo acima da quantidade de bens produzidos. Então, é aí que se gera essa especulação e dinheiro correndo. E o setor mais poderoso, pelo menos nas regras da globalização, passou a ser o financeiro, e não o industrial. O mundo ficou submetido a um regime de muita mutação, e rápida mutação.

Ainda gostaria de dizer que todas as

medidas que estão sendo adotadas por aí têm a preocupação com o mercado global. Está chegando o momento, e a eleição do Lula foi sintomática, de nos voltarmos para nós mesmos. Em vez de ficarmos com a referência do resto do mundo, voltarmos-nos para nós, para os valores nacionais. Acho que temos um conceito muito forte de Nação. Essa mescla de raças que caracteriza o Brasil e o desejo de continuarmos unidos, isso é o fundamento da Nação. Há que se voltar a valorizar o que é nacional. E para se valorizar o que é nacional, há que se desenvolver o País. Ao invés de criarmos as metas de inflação, pensemos em algo mais nacional: as metas de desenvolvimento econômico e as metas de crescimento do País e, então, poderemos medir o sucesso da economia pelo desenvolvimento, não pela inflação apenas. Hoje a idéia básica é conter a inflação, manter a estabilidade macroeconômica, etc. O Presidente Juscelino provou que com um pouco de desequilíbrio macroeconômico ele desenvolveu o País, criou Brasília, que é onde estamos. Foi criticado pelos monetaristas da época, mas seu governo ficou na História.

Parece-me que se tenta impor uma nova forma de colonialismo no País. Se nós não pensarmos em nossos interesses, se nós não imaginarmos que deva ser o nosso futuro, se continuarmos com referências alheias....

Durante o Governo Fernando Henrique, achava que estávamos perdendo a noção de País, de Estado. Qual o elemento fundamental do Estado? O povo. E o ter-

ritório? Estávamos perdendo o território. Não o território físico, a terra nacional, mas o território estratégico. As grandes empresas sendo privatizadas e passando para as mãos de estrangeiros. Não para construir. Claro que o estrangeiro vai construir aqui, tudo bem, mas comprar o que já estava feito e que produz lucro imediato...

Então, agora espero que se contenha essa alienação do nosso território estratégico.

Por que o funcionário público é sempre o bode expiatório? Acho que isso surgiu do oportunismo, do pragmatismo das nossas autoridades, apoiadas pela mídia brasileira. Porque o Estado brasileiro é um Estado que não cumpre as suas finalidades. Paga-se tributo para que o Estado reverta em bens ao serviço público.

Em realidade, com o sistema de privatização típico do Governo Collor, incentivado pelo Governo Fernando Henrique, que não só o incentivou, mas praticou, perdeu-se a noção de que o Estado é um prestador de serviços e realizador de obras, ficou-se sem recursos para fazer isso e precisava-se de um bode expiatório em relação ao Estado, que nunca prestou serviços adequados. Então, puseram como bode expiatório o servidor público.

O Estado não presta serviço de Justiça adequadamente e o culpado é o servidor público, não a insuficiência da organização estatal, do modelo Judiciário brasileiro. Sempre é o juiz que não vai, é o funcionário que não atende adequadamente. Ora, o funcionário, para atender adequadamente,

tem que estar cômico dos valores da sua organização. Ninguém ensina valores para ninguém!

A partir do Governo Collor, que foi o primeiro a punir o funcionário público, desprestigiá-lo, todos os governos acharam isso muito fácil – transferir a culpa da insuficiência da atuação governamental para ele. Você vê isso na nossa carga tributária, que alguns dizem que é absurda, a maior do mundo. Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) não é, mesmo que esteja em 36,55%, ela só é maior – se estiver mesmo em 36,5% – do que a dos Estados Unidos e a do Japão, mas é menor do que a da França, a da Suécia. Mas concordo que é a mais elevada do mundo, não em relação ao PIB, mas em relação à prestação de serviço, em relação ao que toma do contribuinte de uma maneira geral. Por quê? Porque a renda americana é sete vezes maior. No Japão idem, só que o serviço público prestado por esses governos é muito mais efetivo do que o nosso. Acho que a nossa carga tributária termina sendo superior à da Suécia, que é em torno de 50% do Produto Interno Bruto, porque o sueco está tão saciado desde que nasce, tem assistência pré-natal, assistência na escola, médico, assistente social, tanta coisa... e eles ficam tão saciados com o Estado prestando esse serviço público bom, que se suicidam, angustiados. Aqui no Brasil o sujeito morre pela omissão estatal, não dão assistência social.

O Estado brasileiro é realmente incrível, mas que não ponha a responsabilidade no pobre do servidor público que, em últi-

ma hipótese, é o que está ocorrendo. Vamos construir um debate franco, mostrando quais são as alternativas efetivas, não essas de solução *band-aid*, de curto prazo, curtíssimo prazo. Fazer *band-aid* com o serviço público brasileiro é de uma burrice incrível. O servidor público passou a década passada – que chamo de década prostituída, ao passo que a de 80 foi a década perdida, porque ocorreu o enfraquecimento do Estado brasileiro, privatizaram-se, terceirizaram-se as coisas fundamentais e a própria prestação do serviço público ficou terceirizada. Privatizou de um lado e terceirizou de outro – o servidor público passou a ser dispensável. E não é dispensável porque, por maior que seja o desenvolvimento tecnológico, sem-

pre haverá o recurso humano, porque este é que pensa, age. Então, não se pode desmotivar o servidor público, é preciso treiná-lo, adequá-lo à função. O Estado brasileiro abandona o servidor público!

Fui diretor de Escola Fazendária, e a pior coisa é quando você põe um novo funcionário dentro da organização e não o treina. Ele fica dias e dias sem fazer nada e sem saber fazer. Às vezes, é inteligente, preparado, mas não conhece a rotina da repartição, ninguém o ensina, a não ser que haja uma pessoa com maior experiência e queira colaborar. Está-se desperdiçando um recurso fundamental. Em todos os países que se desenvolveram, o capital era fundamentalmente humano, a riqueza é a qualificação do povo.